

УДК 342.5

О.Ю. Лялюк, канд. юрид. наук, доцент
*Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Питання сутності, різновидів, підсистем та елементів публічної влади було предметом досліджень різних науковців, низка праць яких наводить різні підходи до теоретичного узагальнення поняття «публічна влада». Цій проблематиці приділяли увагу такі вчені, як М.О. Баймуратов [1], О.В. Батанов [2], В.І. Борденюк [3], В.О. Григор'єв [7], Б.І. Краснов [10], П.М. Любченко [11], Ю.Л. Панейко [14], Г.В. Чапала [20], В.Є. Чиркін [21], О.О. Югов [23], та ін.

Утім системне її вивчення потребує не лише обґрунтування певних статичних інституційних положень, а й окремої динаміки, якою виступає реалізація публічної влади як результат виникнення й функціонування в суспільстві. Тому перш за все доцільно проаналізувати основні напрямки її здійснення й охарактеризувати вплив на відповідні сфери суспільних відносин.

Особливу увагу державознавців привертало з'ясування сутності влади через її призна-

чення в соціумі з можливістю класифікувати таку більш загальну категорію, як «суспільна влада» на певні її різновиди, зокрема, на державну, муніципальну й управлінську. З нашого погляду, владу публічну теж слід розглядати як певну частину соціальної, яка обмежена владним механізмом її реалізації. У свою чергу, «соціальна влада» є похідним поняттям від загального розуміння терміна «влада» як форми соціальних відносин, здатної впливати на характер і напрямок діяльності й поведінки людей, соціальних груп за допомогою економічних, ідеологічних та організаційно-правових механізмів, а також авторитету, традицій, насильства [16, с. 38]. Отже, соціальна влада, охоплюючи різні сфери владного впливу, становить собою більш широке за обсягом поняття.

Водночас деякі науковці доводять самостійність соціальної, публічної й державної влади, ілюструючи її прояв саме в наданні послуг [13, 18].

Вважаємо обґрунтованою позицію, яка передбачає застосування системно-функціональне призначення публічної влади під час визначення її сутності, що порівняно з іншими різновидами владних відносин свідчить про її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу. Крім того, специфікою цієї влади є те, що вона заснована на добровільному владно-підкорювальному схваленні всього народу країни або його частини, за якого останній залишається її носієм і одночасно підкорюється цій владі що втілено в певних соціальних регуляторах. Треба зазначити, що існують різні точки зору на співвідношення таких понять, як «соціальна влада», «публічна влада», «суспільна влада». Одні правознавці схиляються до їх отождолення, стверджуючи, що соціальна (публічна) влада — це вольові відносини між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, вироблення і здійснення спільної для даного соціального колективу інтересу [22; с.110]. Електронні словники, навпаки, зазначають, що це влада, виокремлена із соціуму, яка не збігається з населенням країни [5]. На нашу думку, не варто категорично сприймати жодного з указаних підходів, оскільки кожен з них є частково правильним у своєму розумінні; тому доречно про-

вести їх певний синтез. Пропонуємо публічну владу трактувати як різновид влади в державі, що зосереджується на управлінні всією державною інфраструктурою, реалізовується переважно через спеціально утворений апарат управління і спрямовується на задоволення потреб економічно пануючого класу з урахуванням інтересів переважної більшості населення країни.

У підґрунті реалізації публічної влади лежить певна сукупність чинників, які уможливають сам процес її здійснення. Першочергове значення має управлінський апарат, що різниться за територією владного впливу, своїми повноваженнями, кількісним і якісним наповненням. Зауважимо, що досить складно вести мову про механізм реалізації цієї влади в цілому, оскільки вона має різні види свого прояву, що суттєво різняться між собою. Вважаємо, є сенс розглядати напрямки здійснення державної влади й місцевого самоврядування окремо. Однак і на цьому диференціація не є остаточною, а тому вчені пропонують вивчати механізм реалізації влади судової, законодавчої й виконавчої взагалі [8, с. 69]. Як вбачається, на рівні місцевого самоврядування доречно аналізувати особливості здійснення представницької й виконавчої влади, які теж суттєво відрізняються.

Наступним чинником при реалізації публічної влади слід назвати предмет впливу останньої, де першочерговими виступають оптимізація й раціоналізація управління, які в подальшому залучають у цей процес самі інститути влади, що пристосовуються до нього, змінюючи засади своєї побудови, внутрішній склад, систему структурних елементів тощо. Такий підхід підтримано багатьма науковцями. Зокрема, Г.В. Чапала зазначає, що специфічним для владних відносин є те, що їх предметом служать дії підвладного суб'єкта й, відповідно, інші суспільні відносини за участю останнього, на регулювання поведінки якого спрямовано організаційний вплив цієї влади [20, с. 15].

Ще одним чинником здійснення публічної влади є методи впливу на об'єкт. На сучасному етапі розвитку держави методи морального й матеріального стимулювання є першочерговими, використовуючи які державні органи впливають на інтереси людей, тим самим підкорюючи їх своїй волі. Звичайно, подекуди ще застосовуються традиційні методи переконання й примусу, але з наближенням до європейських стандартів актуалізуються питання мінімізації відповідальності кожного за загальний результат роботи.

В обґрунтуванні порядку реалізації публічної влади лежить загальне розуміння терміна «влада» та її механізму. Згідно з тлумачним словником влада становить собою можливість і здатність здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей, навіть усупереч їх опору. Суть влади не залежить від її основи. Здатність і можливість досягати своїх цілей може ґрунтуватися на різних методах: демократичних та авторитарних, чесних і нечесних, насиллі й помсті, обмані, провокаціях і стимулюванні, обіцянках тощо, що свідчить про те, що механізм влади – це доволі злагоджена система взаємодії між різними інститутами влади [19].

В. Марченко, аналізуючи питання спадкоємності влади, відзначає, що механізм влади відбиває спосіб її функціонування, внутрішні пружини, що приводять у дію всю її складну конструкцію [12]. На думку Л.П. Юзькова, існують 2 основні підходи до визначення терміна «механізм» — структурно-організаційний і структурно-функціональний. Відповідно до першого, він характеризується як сукупність певних елементів, що створюють організаційне підґрунтя явищ, процесів, а механізм держави розглядається як сукупність установ, через які

здійснюється державне управління суспільством. Згідно з другим підходом, при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту увага акцентується не тільки на організаційному фундаменті його побудови, а й на його динаміці й реальному функціонуванні [24, с. 57, 59].

Механізм реалізації влади передбачає наявність першочергового суб'єкта, якому остання належить. Законодавство України такими суб'єктами називає народ і територіальну громаду. Елементом механізму є система взаємовідносин, у яких суб'єкт може здійснювати свої владні повноваження, яких на практиці задекларовано чимало. Для первинного ж суб'єкта влада виявляється досить обмеженою певними нормами, встановленими сформованими ним же органами. Це означає, що окремим чинником механізму реалізації влади є наявність норм, що закріплюють порядок цього процесу.

Прояв публічної влади зосереджується у створенні певних інституційних систем, що формуються як апарат управління соціумом. У той же час, вона має більш широке коло прояву й відбивається також у створенні певних інституцій громадянського суспільства, засобів самоорганізації й самоуправління в межах країни.

А.В. Вишневський зазначає, що основними напрямками вдосконалення управлінської діяльності в органах державної влади й органах місцевого самоврядування на сучасному етапі є її подальша демократизація й раціоналізація, забезпечення на цій підставі результативності й ефективності функціонування системи публічної влади. Ідеться про (а) запровадження діючих механізмів залучення громадян до вироблення, реалізації й контролю публічної політики, (б) забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів влади, (в) тісну взаємодію органів публічної влади з громадським сектором на засадах партнерства, (г) переорієнтацію на надання послуг, (д) упровадження інформаційних технологій і розбудову системи електронного врядування, (е) раціоналізацію організаційно-функціональної структури органів влади, налагодження чіткої взаємодії по горизонталі й вертикалі в системі публічного адміністрування, (є) утвердження наукових засад у практиці управлінської діяльності [15].

Реалізація публічної влади на сучасному етапі розвитку держави з урахуванням її підсистем може бути спрямована в різних напрямках, як-от: (а) організація системи органів управління державою з урахуванням

їх внутрішньої взаємозалежності і взаємодії, зокрема, упорядкування системи центральних органів виконавчої влади, утворення цілісного апарату Президента України; (б) організація системи громадських інституцій для контролю за управлінням, зокрема, посилення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, впливу останніх на прийняття суспільно важливих рішень, підвищення ролі й відповідальності політичних партій, проведення консультацій з громадськістю щодо важливих питань життя суспільства й держави та ін.; (в) забезпечення ефективного територіального поділу держави для належного управління; (г) нормативне забезпечення процесу управління; (д) демократизація інститутів безпосереднього прийняття владних рішень.

Крім того, з нашого погляду, здійснення державної влади доцільно досліджувати з урахуванням принципу її видового поділу, який закладає особливості функціонального характеру. Так, реалізація законодавчої влади зосереджується на таких напрямках: (а) прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів, (б) визначення загальних засад розвитку держави та її органів, (в) формування політики в різ-

них сферах, (г) налагодження й підтримка взаємодії з іншими центральними державними інституціями, а також недержавними формуваннями.

На думку Н.Г. Горшкової, під здійсненням виконавчої влади розуміється державний вплив через системи органів останньої, принципів, функцій, юридичного процесу, на стан суспільних відносин відповідно до цілей країни [6]. Дослідниця відзначає, що не можна ототожнювати механізм цієї влади лише із системою державних органів, а механізм її реалізації треба використовувати не тільки для структурного опису системи цих органів, а й для з'ясування функціональної специфіки різних елементів розглядуваного механізму. У той же час існують погляди на механізми державного управління й виконавчої влади як на однопорядкові категорії [8, с. 68]. Вважаємо, що категорія «державне управління» за замістом є ширшою від поняття «виконавча влада», оскільки участь в управлінських процесах притаманна не лише органам останньої, а його реалізація, з нашого погляду, передбачає: (а) нормотворче врегулювання основних сфер і галузей діяльності в державі, (б) вироблення політики розвитку державного механізму й окреслення засобів її реаліза-

ції, (в) взаємодію з локальним рівнем управління, в тому числі, з місцевим самоврядуванням.

Указані напрямки одержали своє закріплення у ст. 3 Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», де зазначається спрямованість державної влади на (а) розвиток демократії шляхом покращання механізму державного управління та здійснення парламентського контролю, (б) удосконалення системи проведення виборів до парламенту й органів місцевого самоврядування, (в) модернізацію системи державної служби з урахуванням європейського досвіду, (г) посилення відкритості і прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень, (д) забезпечення справедливого й доступного судочинства, (є) забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів, (ж) посилення протидії корупції й тіньовій економічній діяльності, (з) боротьбу зі злочинністю [4; 2010.–№ 40.–Ст. 527.].

У свою чергу, реалізація місцевого самоврядування відбувається за наступними основними напрямками: (а) забезпечення надання соціальних послуг населенню конкретної території, пов'язаних з організацією побуту, відпочинку, транспорту тощо, (б) здійснення регіональних і місцевих програм розвитку відповідної території,

(в) ефективне управління майном, що перебуває у власності чи в управлінні відповідних органів місцевого самоврядування, (г) удосконалення організаційної структури останніх, налагодження зв'язків з іншими і створення дійових об'єднань, (д) установлення координаційних зв'язків з органами державної влади.

На сучасному етапі розвитку держави доводиться вести мову про існування особливого різновиду публічної влади в Автономній Республіці Крим. Ми погоджуємось з О.Л. Копиленком, що така особливість зумовлена передовсім правовою базою цього регіону, яка закріплює право Верховної Ради АРК на самостійне впорядкування свого внутрішнього життя, на розширені економічні повноваження й систему органів управління тощо [9, с. 340]. Основними напрямками реалізації публічної влади АРК на сучасному етапі слід назвати: (а) формування координаційних органів щодо взаємодії з органами державної влади, (б) забезпечення нормотворчого процесу, (в) унормування податкової політики на рівні АРК та ін.

У той же час нами виділено лише загальні напрямки, в межах яких, як правило, конкретизуються певні повноваження органів публічної влади, реалізація яких і дає змогу проаналізувати функціонування

вказаних органів і дати оцінку їх діяльності. Певне занепокоєння щодо здійснення цієї влади залишається у зв'язку з браком дійових механізмів відповідальності суб'єктів, що забезпечують виконання задекларованих положень щодо її реалізації.

С.О. Телешун, характеризує сучасний стан здійснення публічної влади зазначає, що склалася ситуація, коли пошуки оптимальної моделі влади в Україні синхронізуються з перманентною боротьбою основних фінансово-політичних груп впливу за право контролювати розподіл власності, бюджетні й сировинні ресурси через політичні й державні інституції [17]. Безперечно, на реалізацію цієї влади впли-

вають різні об'єктивні чинники, однак забезпечення їх можливе тільки шляхом запровадження конкретних заходів відповідальності владних суб'єктів за належне виконання покладених на них повноважень.

Як бачимо, публічна влада в Україні становить собою досить ускладнену систему. Кожен її елемент має особливості реалізації і власні напрямки, що свідчать про необхідність їх оптимізації й конкретизації щодо кожного органу цієї влади, про перегляд окремих питань взаємовідносин між різними підсистемами її органів, вирішення проблем прийняття владних управлінських рішень і залучення населення до цього процесу.

Список літератури: 1. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одесса: Юрид. лит., 2003. – 248 с. 2. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київ. ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 21-30. 3. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. – 2003. – № 4. – С. 12-17. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%83%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0. 6. Горшкова Н.Г. Теория исполнительной власти и механизм ее осуществления: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2002. – 19 с. 7. Григорьев В.А. Становлення публічної самоврядної (муниципальної) влади в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.13. – О., 2002. – 18 с. 8. Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 435 с. 9. Копиленко О.Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу. – К.: Таксон, 2002. – 342 с. 10. Краснов Б.И. Власть как явление общественной жизни // Соц.-полит. науки. – 1991. – № 11. – С. 27-35. 11. Любченко П.М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії // Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України. – Вип. 40. – С. 38-44. 12. Марченко В. Магия и разум. Возможные варианты преемственности власти в Украине // Ежеднев. всеукр. газ. – 2003. – № 63. – 8 апр. 13. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Гос. власть и мест. самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 18-21. 14. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен: Укр. вільна акад. наук в Німеччині, 1963. – 194 с. 15. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. – К.: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – 396 с. 16. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

словарь. – 5-е изд, перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495 с. **17.** *Телешун С.О.* Сус-пільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post.html>. **18.** *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15-23. **19.** Тлумачний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: gazeta.info/tesaurus/204/4533. **20.** *Чапала Г.В.* Місцеve самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз. – Х.: Право, 2006. – 224 с. **21.** *Чиркин В.Е.* Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005. – 174 с. **22.** *Энтин Л.М.* Разделение властей. Опыт современных государств. – М.: Юрид. лит, 1995. – 174 с. **23.** *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. – Екатеринбург: Из-во УрГЮА, 1999. – 230 с. **24.** *Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К.: Вища шк., 1983. – 156 с.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Лялюк А.Ю.

Предпринят анализ сущности публичной власти, ее признаков, понятия ее механизма и его реализации. Особое внимание уделено определению основных направлений осуществления каждого вида публичной власти и сделаны выводы относительно эффективности их внедрения на современном этапе развития государства.

Ключевые слова: публичная власть, механизм реализации власти, направления реализации власти.

THE GENERAL CHARACTERISTIC OF THE BASIC DIRECTIONS OF FUNCTIONING THE PUBLIC POWER IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

Lyalyuk A.U.

The analysis of essence of the public power, its features, concepts of the mechanism of the power and its functioning is carried out in the article. The special attention is given to the definition of the basic directions of functioning of each kind of the public power and conclusions concerning the efficiency of their implementation at the present stage of development of the state are made.

Key words: the public power, the mechanism of functioning of the power, a direction of functioning of the power.

Надійшла до редакції 17.03.2011 р.